Georg Zachmann

L'Union européenne de l'énergie : Un simple mot d'ordre ou une étape importante de l'intégration européenne ?

une bonne société –
une démocratie sociale
#2017 plus

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

une bonne société – une démocratie sociale #2017 plus

UN PROJET DE LA FONDATION FRIEDRICH-EBERT DANS LES ANNÉES 2015 Á 2017

Quels sont les éléments-clés qui caractérisent une Bonne Société ? Notre compréhension de ce concept englobe la justice sociale, la durabilité environnementale, une économie innovante et florissante ainsi qu'une démocratie à laquelle les citoyennes et les citoyens participent activement. Cette société repose sur les valeurs fondamentales de la liberté, de la justice et de la solidarité.

Nous avons besoin de nouvelles idées et de nouveaux concepts afin d'éviter que la Bonne Société ne devienne une simple utopie. C'est la raison pour laquelle la Friedrich-Ebert-Stiftung a décidé de préparer des recommandations concrètes pour l'action politique des années à venir. Dans ce cadre, nous nous concentrerons sur les thèmes suivants :

- débat sur les valeurs fondamentales : la liberté, la justice et la solidarité ;
- démocratie et participation démocratique ;
- nouvelle croissance et politique économique et financière créative ;
- création d'emplois de qualité et progrès social.

Une Bonne Société ne se créé pas d'elle-même. Elle doit être forgée continuellement grâce au concours de chacun d'entre nous. En vue de la réalisation de ce projet, la Friedrich-Ebert-Stiftung s'appuie sur son réseau mondial afin de connecter entre elles les perspectives allemande, européenne et internationale. Dans le cadre de nombreuses publications et manifestations prévues pour la période 2015–2017, la Fondation se consacrera régulièrement à ce sujet afin de faire de la Bonne Société un modèle à succès pour l'avenir.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter notre site web :
www.fes-2017plus.de

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

SYNTHÈSE

La création d'une Union européenne de l'énergie constitue un projet central de la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker. La définition globale de l'Union de l'énergie, qui englobe l'efficacité énergétique, la lutte contre le changement climatique, la sécurité de l'approvisionnement et la compétitivité, peut permettre à la Commission européenne de trouver un compromis essentiel entre les Etats membres. L'Allemagne serait bien avisée de jouer un rôle actif dans ce processus puisque les objectifs énergétiques et climatiques ne pourront être réalisés de manière judicieuse que dans un cadre européen.

L'Union européenne de l'énergie est une notion politique inventée en avril 2014 par l'ancien Premier ministre polonais Donald Tusk. Elle se réfère à des projets visant une communautarisation renforcée, comme par exemple dans le contexte de la crise bancaire européenne (notamment l'Union bancaire et l'Union des marchés des capitaux). Ces projets ont ceci de commun qu'ils sont tous basés sur des trains de mesures dont l'objectif est de mieux maîtriser les risques systémiques à l'échelle européenne. La proposition de la création d'une Union de l'énergie, présentée par Donald Tusk, résultait de la préoccupation de celui-ci concernant la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans le contexte de la crise russo-ukrainienne. Dans ce contexte, d'autres Etats membres, la Commission européenne, l'industrie énergétique et la société civile ont rapidement considéré que la proposition polonaise était l'occasion de lancer un débat sur le recentrage global de la politique énergétique européenne.

LES RAISONS DE L'ADOPTION DU CONCEPT

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le concept d'une Union européenne de l'énergie a trouvé un écho si favorable : 2014 a été une année importante pour la politique énergétique européenne. En effet, les objectifs énergétiques et climatiques de l'UE à l'horizon 2030 ont été décidés et le mandat de la Commission Barroso a pris fin. De plus, le marché intérieur de l'énergie devait être parachevé au cours de la même année. Ces jalons posés en matière de politique énergétique sont allés de pair avec la réalisation d'un état des lieux de la politique énergétique et climatique menée au cours des dix dernières années. Dans ce contexte, il est clairement apparu que le marché intérieur européen de l'énergie présente des disparités à des endroits importants, que la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe n'est toujours pas assurée et que les prix de l'énergie sont sensiblement plus élevés que, par exemple, ceux des Etats-Unis. En outre, il a fallu admettre que le rôle pionnier de l'Europe dans la lutte contre le changement climatique n'a pas encore permis d'aboutir à la conclusion espérée d'un accord international. Cela signifie que ni la mise en œuvre des objectifs énergétiques et climatiques adoptés en 2008 (une part de 20 pour cent pour les énergies renouvelables, 20 pour cent d'efficacité énergétique et une réduction de 20 pour cent des émissions de gaz à effet de serre), ni celle du troisième paquet de mesures relatif au marché intérieur de l'énergie n'ont manifestement suffi à renforcer la durabilité, la sécurité de l'approvisionnement et la compétitivité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe. Rien d'étonnant, donc, à ce qu'on ait débattu, en 2014, d'une éventuelle réorientation des ressources et des objectifs de la politique énergétique européenne.

De plus, la Commission Juncker a entamé, le 1er novembre 2014, sa première législature. Depuis lors, elle a essayé de définir de nouvelles priorités. Le fait que ce soit précisément Donald Tusk, l'« inventeur » de l'Union de l'énergie, qui ait été nommé président du Conseil européen, a certainement contribué au fait que la Commission Juncker ait résolument défendu la cause de l'Union de l'énergie. C'est ainsi que le nouveau poste de vice-président de la Commission européenne, chargé de l'Union de l'énergie, a été créé. Il est occupé par le Slovaque Maroš Šefčovič. Ce dernier est responsable de la coordination des travaux des commissaires européens chargés du transport, du marché intérieur, de la recherche, de l'agriculture, du climat et de l'énergie, de l'environnement et de la politique régionale pour tout ce qui concerne la création d'une Union de l'énergie.

Un élément qui a également favorisé le succès du concept de l'Union de l'énergie a été le fait que ce soit précisément la Pologne qui ait ouvert un débat d'une si grande envergure sur le sujet – c'est-à-dire le pays qui, en raison de la défense de ses intérêts particuliers (une production de charbon subventionnée et des engagements les moins contraignants possibles en matière de réduction des gaz à effet de serre), avait jusqu'à présent été plutôt perçu comme un obstacle. Le fait que les mesures politiques ainsi que les domaines d'intervention aient été formulés de façon relativement vague a également constitué un facteur favorable à la définition d'un concept commun. C'est ainsi que plusieurs Etats membres et de nombreux acteurs externes se sont associés au débat par le biais de propositions concernant des domaines très différents de la politique énergétique. A l'origine, la proposition polonaise englobait surtout des mesures destinées à accroître la sécurité de l'approvisionnement. Donald Tusk exigeait notamment la création d'un groupement d'achat transnational pour le gaz naturel afin de contrer la puissance marchande de la Russie, ainsi qu'une réévaluation plus positive des combustibles fossiles de son pays, tels que le charbon et le gaz de schiste. Le Royaume-Uni et la République tchèque ont employé ce terme d'Union de l'énergie dans un document informel dont les auteurs exigent une moindre influence de Bruxelles sur la politique énergétique. A contrario, un document informel allemand a mis en exergue la nécessité d'une coopération renforcée dans les domaines de l'efficacité énergétique et de la protection du climat. Par ailleurs, des associations industrielles, des ONG et des groupes de réflexion ont fini, eux aussi, par utiliser la notion d'Union de l'énergie afin de diffuser leurs propres conceptions d'une politique énergétique et climatique européenne.

LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE EUROPÉENNE

Dans le débat sur l'Union de l'énergie, cinq enjeux majeurs pour la politique européenne en matière d'énergie et de climat ont été identifiés.

Le point de départ du débat sur l'Union de l'énergie a été la question de la sécurité de l'approvisionnement, qui a beaucoup gagné en intensité du fait de la crise russo-ukrainienne. Au centre du problème se trouve une crainte : celle que la marge de manœuvre de la politique étrangère de l'UE et de ses Etats membres puisse être restreinte par la dépendance du gaz naturel russe. Quant à la question de savoir de quelle manière la **sécurité de l'approvisionnement** de l'Europe peut être consolidée, plusieurs acteurs ont donné des réponses très différentes. L'éventail de celles-ci va de l'exploitation d'autres gisements de gaz naturel (gaz de schiste) extra-européens et nationaux jusqu'à la réduction de la demande énergétique et la transition vers les énergies renouvelables, en passant par un recours accru au charbon et à l'énergie nucléaire.

La **renationalisation** croissante de la politique énergétique et climatique au sein de l'UE constitue le deuxième enjeu. Des instruments européens, tels que le régime d'échange de quotas d'émission et les échanges transfrontaliers d'électricité, ont perdu de leur importance au cours de la décennie passée. Les décisions d'investissements sont de plus en plus souvent prises sur la base de mécanismes nationaux (extension des réseaux, promotion des énergies renouvelables) ou de marchés nationaux (marchés de capacités). En plus des coûts de friction élevés qui sont inévitablement occasionnés par l'absence d'une coordination des mesures nationales, la renationalisation a également provoqué la réticence de certains investisseurs privés qui pâtissent de l'absence de conditions-cadres fiables.

Le plus grand enjeu à long terme est la **réorganisation** durable **du système énergétique**. Ne serait-ce que dans le domaine de l'électricité, il ne sera pas suffisant de remplacer les centrales électriques à combustibles fossiles par des centrales électriques à émissions zéro. En effet, il apparaît de plus en plus clairement qu'un système énergétique neutre en CO2 bouleversera considérablement les interactions entre consommateurs, producteurs, fournisseurs d'infrastructures et prestataires de services d'information. Personne ne saurait actuellement prédire comment le système sera finalement structuré (production décentralisée vs production centralisée, par exemple) et qui sera responsable de la coordination de ce système (exploitants de réseaux, négociants ou prestataires de services d'information, par exemple). Le cadre légal établi par le droit de l'Union jouera un rôle majeur dans l'aménagement de la transition.

La **réduction de la demande énergétique** contribuera de façon essentielle à l'accroissement de la sécurité de l'approvisionnement et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les objectifs fixés en la matière n'ont été qu'insuffisamment atteints par le passé. Il sera important dans ce contexte de répondre à la question de savoir quelles mesures devront être engagées aux niveaux local, régional, national ou européen. Ainsi apparaît-il peu sensé de prescrire à l'Italie et à la Suède d'appliquer les mêmes normes d'isolation thermique pour leurs bâtiments d'habitation. Il ne serait pas plus souhaitable d'exiger que les appareils électroménagers doivent satisfaire dans les différents Etats membres à des normes différentes en matière d'efficacité énergétique.

Garantir la **compétitivité** de l'industrie constitue un enjeu supplémentaire pour la politique énergétique européenne. D'un côté, on invoque souvent dans ce contexte les grandes différences entre les prix de l'énergie aux Etats-Unis et en Europe, étant donné qu'elles réduisent la compétitivité des industries européennes à haute intensité énergétique. Cependant, on oublie souvent que ces écarts tarifaires ne sont pas uniquement dus à des politiques énergétiques différentes, mais qu'ils résultent également de disparités concernant la disponibilité des ressources en Europe. D'un autre côté, personne ne nourrit ouvertement l'espoir que la promotion des nouvelles technologies énergétiques (notamment celle des énergies renouvelables) accroîtra la compétitivité de l'Europe sur ce marché mondial de l'avenir. Par conséquent, le défi auquel la politique énergétique et climatique européenne est confrontée consiste à faire en sorte que les secteurs d'activité à grande consommation d'énergie ne perdent pas trop en compétitivité et que l'on accorde en même temps aux nouvelles technologies les meilleures perspectives d'avenir possibles.

PROCHAINES ÉTAPES

En conséquence, le vice-président de la Commission européenne chargé de l'Union de l'énergie devait soumettre une proposition ambitieuse – mais tout de même réaliste – concernant la création d'une Union européenne de l'énergie qui tienne compte des enjeux décrits précédemment. A peine cent jours après le début de la législature, le 25 février dernier, une proposition correspondante de dix-huit pages a été présentée.[1] Le 19 mars dernier, le Conseil européen a décidé d'adopter la stratégie-cadre présentée par la Commission.[2]

En vue de la création d'une Union de l'énergie, la Commission européenne propose cinq volets :

1. Sécurité de l'approvisionnement en énergie, solidarité et confiance ;
2. Marché européen de l'énergie totalement intégré ;
3. Efficacité énergétique comme une contribution à la diminution de la demande ;
4. Réduction des émissions de CO2 des entreprises ;
5. Recherche, innovation et compétitivité.

Ces volets sont concrétisés sous la forme de 26 initiatives politiques. La Commission européenne est censée les lancer dans le courant des années 2015 et 2016.

La proposition de la Commission européenne et la décision du Conseil sont formulées de telle sorte qu'elles permettraient aussi bien un réaménagement fondamental de la politique énergétique et climatique européenne qu'une continuité totale de la politique menée jusqu'à présent. En conséquence, il reste à voir dans quelle mesure la Commission européenne et les Etats membres (et formellement aussi le Parlement européen) parviendront à s'entendre sur la réalisation de réformes profondes de la politique énergétique et climatique européenne, afin que celles-ci soient dignes du nom d'« Union de l'énergie ».

Selon le scénario optimiste, la Commission européenne aura réussi, grâce aux cinq volets de sa politique, à définir les missions de manière suffisamment large pour que tous les Etats membres, après avoir abandonné leurs revendications secondaires, puissent avancer dans les domaines qu'ils considèrent comme primordiaux. Ainsi serait-il imaginable, par exemple, que l'Allemagne donne son accord à l'instauration d'un mécanisme européen commun pour la promotion des énergies renouvelables, ou encore à des règles plus contraignantes pour les livraisons de gaz en cas de crise, à condition que l'on adopte, en contrepartie, un ensemble de réglementations strictes (« gouvernance ») concernant les objectifs à long terme en matière d'énergies renouvelables et de protection du climat.

Selon le scénario médian, les différents acteurs chercheraient dans chaque domaine partiel à faire des compromis qui soient indépendants les uns des autres. Ce scénario implique que chaque mesure doit être approuvée à la majorité qualifiée. Par voie de conséquence, ces compromis ne seraient guère ambitieux. De surcroît, différents pays bénéficieraient d'un grand nombre de dérogations. Par ailleurs, la cohérence de l'ensemble du train de mesures ne serait pas assurée. Une autre solution, qui fait également souvent l'objet de discussions au sein de la Commission européenne, consisterait à miser sur une régionalisation renforcée (via la constitution de blocs de pays) de la politique énergétique. L'avantage évident de cette solution est que les pays présentant des conditions similaires sont davantage en mesure de mener une politique énergétique et climatique commune. En revanche, les approches régionales ont le défaut de ne pas pouvoir résoudre les problèmes majeurs : en effet, une interconnexion gazière en Europe centrale et orientale ne pourra pas régler le problème de la dépendance de l'Europe vis-à-vis de la Russie. Même une interconnexion électrique implantée dans le Nord-Ouest de l'Allemagne serait toujours exposée aux périodes de vents faibles en mer du Nord. Il en irait de même pour une communauté ibérique des énergies renouvelables : elle ne pourrait pas garantir la sécurité nécessaire aux investissements. De plus, il existe le risque que des approches régionales poursuivies dans différentes régions approfondissent et pérennisent des dépendances divergentes vis-à-vis d'une direction ou d'une trajectoire particulière. En effet, ces dépendances seraient, à long terme, contraires à l'européanisation de la politique énergétique.

Selon le scénario pessimiste, la Commission européenne ne disposerait pas d'un capital politique suffisant (ou ne voudrait pas s'en servir) pour négocier un compromis compliqué entre les Etats membres. L'Union de l'énergie ne serait alors qu'une coquille vide dont on pourrait définir la genèse en ces termes : plus on en parle, moins on sera obligé d'agir.

RECOMMANDATIONS POUR LA POLITIQUE ALLEMANDE

Les enjeux décrits ci-dessus revêtent également une importance capitale pour la politique énergétique et climatique allemande. En effet, l'Allemagne ne saurait, elle non plus, relever toute seule ces défis sur le plan national. La position allemande contribuera de manière décisive au succès – ou à l'échec – de l'Union de l'énergie. C'est pourquoi les responsables politiques allemands, plutôt que de tenter d'entraver le débat, devraient le faire aboutir afin de conclure un compromis européen ambitieux. Le facteur temps joue, lui aussi, un rôle important dans ce contexte, puisque la « dynamique » du débat autour de l'Union de l'énergie menace tôt ou tard de s'éteindre compte tenu de la complexité du sujet.

Ainsi, les responsables politiques allemands seraient bien avisés de déterminer au plus vite les positions de politique énergétique sur lesquelles ils ne sont pas prêts à transiger (la protection du climat et la sortie du nucléaire, par exemple), les domaines dans lesquels ils disposent d'une marge de manœuvre politique (la solidarité concernant les livraisons de gaz, par exemple) et les secteurs dans lesquels une initiative ambitieuse de l'Allemagne pourrait éventuellement ouvrir de nouvelles options (le design du marché de l'électricité, par exemple).

Annotation

1 – http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf (18.03.2015)
2 – http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015 (18.03.2015)

Auteur

Georg Zachmann est chargé de recherche auprès du laboratoire d'idées indépendant Bruegel. Il est chargé du domaine de la politique énergétique et climatique. Il est l'auteur de publications traitant, entre autres, des sujets du design du marché de l'électricité, du système d'échange de quotas d'émission et des relations énergétiques extérieures.

Mentions légales

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015
Editeur : Division de la politique économique et sociale
de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn
Le responsable de cette publication pour la FES est :
M. Philipp Fink & Stephan Thalhofer
Illustration : © Westend61/Fotolia.com

ISBN 978-3-95861-236-5

Sans autorisation écrite préalable de la FES, toute utilisation commerciale des médias édités par la FES est interdite.

La division de la politique économique et sociale (WISO) de la Friedrich-Ebert-Stiftung fournit, sur la base de recherches scientifiques, des services de conseil et d'information destinés à la politique et à la société allemandes sur des thèmes importants liés à l'actualité économique, sociale et écologique et à leur mise en œuvre politique.

Dans le présent article, l'auteur indiqué expose son opinion personnelle. Son article ne reflète cependant pas une position, ni une opinion de la Friedrich-Ebert-Stiftung.